

DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A PROPOSITURA DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS NA TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

LEGITIMACY OF THE DISTRICT ATTORNEY FOR THE PROPOSAL OF PUBLIC CIVIL ACTIONS IN THE PROTECTION OF HOMOGENEOUS INDIVIDUAL INTERESTS

Jorge Falcão Marques de Oliveira¹

RESUMO

A complexidade da sociedade exige a atualização do modelo de processualização das demandas. Ainda que inúmeros processuais envolvam um autor exigindo uma prestação de um réu, existem direitos e interesses cuja titularidade é impossível de determinar ou, quando possível, agrupam centenas ou milhares de pessoas. Tem-se, portanto, os direitos difusos, coletivos e os interesses individuais homogêneos. As diversas normas que regulam o tema elencam alguns legitimados ativos para a propositura de ações judiciais, dentre eles o Ministério Público. Pela leitura dos artigos 127 e 129 da Constituição Federal, resta incontroversa a legitimidade do *parquet* para a defesa dos direitos difusos e coletivos. Entretanto, criou-se a celeuma sobre a (im)possibilidade de defesa dos interesses individuais homogêneos. Neste artigo, apoiando-se em doutrina e jurisprudência sobre o tema, procura-se responder se o Ministério Público pode ser parte legítima para a defesa em juízo dos interesses individuais homogêneos e, em caso positivo, em quais hipóteses isto terá base legal. **Palavras chave:** Processo coletivo. Ministério Público. Interesses individuais homogêneos.

¹ Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (Universidade de São Paulo) (2015). Realizou estágio no Ministério Público do Estado de São Paulo, em Ribeirão Preto; na Procuradoria Geral do Estado de São Paulo - Regional de Ribeirão Preto; na Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Regional de Ribeirão Preto. Integrante do Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da USP (GECAP). Mestrado em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP - USP. Email: jorge_oliveira2299@hotmail.com

ABSTRACT

Abstract: The complexity of society requires updating the model for processing demands. Even though numerous lawsuits involve a plaintiff demanding the performance of a defendant, there are rights and interests whose ownership is impossible to determine or, when possible, group hundreds or thousands of people. Therefore, there are diffuse, collective rights and homogeneous individual interests. The various norms that regulate the theme list some legitimate assets for the filing of lawsuits, among them the District Attorney. By reading articles 127 and 129 of the Constitution, the legitimacy of the parquet for the defense of diffuse and collective rights remains undisputed. However, there was a stir about the (im)possibility of defending homogeneous individual interests. In this paper, relying on doctrine and jurisprudence on the subject, we seek to answer whether the District Attorney Office can be a legitimate party for the defense in court of homogeneous individual interests and, if so, under what circumstances this will have a legal basis.

Keywords: Class actions. District Attorney Office. Homogeneous individual interests.

1. Evolução legislativa na tutela dos interesses difusos e coletivos no Brasil

O estudo dos direitos difusos e coletivos nos países de tradição jurídica romano-germânica foi iniciado tardiamente, após a primeira metade do século XX. A primeira discussão acerca do tema foi realizada em um estudo conjunto de doutrinadores italianos, na década de 1970. Influenciados pelos doutrinadores europeus, os primeiros estudos brasileiros foram publicados entre as décadas de 1970 e 1980. A ênfase das teses objetivou a discussão da titularidade da ação coletiva e das características do seu objeto, caracterizando a indivisibilidade como elemento inderrogável da referida lide.

O Código de Processo Civil de 1939 era calcado nas demandas individuais. Assim, todos os seus institutos foram concebidos para as figuras de autor e réu certos e determinados, admitindo-se, quando muito, a figura do litisconsórcio. Além disso, cada parte processual defendia seus próprios interesses, sem que existissem bens jurídicos cuja propriedade coubesse à coletividade.

A concepção individualista do ordenamento processual brasileiro sofreu o primeiro abalo com a promulgação da Lei de Ação Popular, em 1965. Inaugurou-se, desta forma, a legitimidade para cidadão defender o erário público, admitindo-se, ainda, a tutela de bens coletivos. Posteriormente, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, promulgada em

1981, inaugurou, de forma sistematizada, a existência de bens jurídicos cuja fruição caberia à coletividade, conferindo-se ao meio ambiente tal característica. Também restou positivada a legitimidade para o Ministério Público propor ações que buscassem a tutela da natureza.

Entretanto, o sistema ainda não era efetivo, em razão da sua fragmentação normativa, muito restrita a temas determinados. Entretanto, a situação passou a mudar com a edição da Lei de Ação Civil Pública, a qual foi melhor estruturada pelas disposições da Constituição Federal. Por fim, o Código de Defesa do Consumidor conferiu maior clareza à tutela jurisdicional e processual dos interesses difusos e coletivos. A análise conjunta dos três referidos diplomas legais resulta no Microsistema de Direito Coletivo.

O tema da tutela jurídica dos interesses difusos e coletivos procura sempre ser atualizado e melhor definido, em razão das inúmeras questões por ele suscitadas. Desta forma, existem inúmeros projetos de lei tramitando no Poder Legislativo Nacional acerca deste tema.

Doutrina majoritária entende que a melhor proposta encontra-se positivada no Projeto de Lei 5.139/09, em virtude de sua abrangência. Baseado nos ensinamentos de Antônio Gidi, Ada Pellegrini Grinover e Aluísio Gonçalves, os quais se inspiraram nas *class actions* estadunidenses, o projeto procurou atualizar nossas leis com as discussões doutrinárias e jurisprudenciais do momento.

Inicialmente, o referido projeto procura criar princípios específicos ao processo coletivo, de modo a garantir e demarcar as autonomias científica, doutrinária e legal do Microsistema de Direito Coletivo.

Por se tratar de uma técnica processual diferenciada, os autores do projeto priorizaram um rito mais flexível, em razão da grande quantidade de autores e interesses que podem interferir na relação jurídico-processual. Um exemplo é a possibilidade de alteração do pedido ou da causa de pedir até a prolação da sentença, desde que sejam respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Ressalta-se, ainda, a inserção da distribuição dinâmica do ônus da prova, uma vez que o magistrado pode determinar a quem caberá produzir determinada prova. Outra possibilidade inovadora, mas que gera o temor de insegurança jurídica é possibilidade de ser concedida tutela antecipada independentemente do pedido do autor.

Vale ressaltar, ainda, que a eficácia da coisa julgada foi positivada, optando-se pelo seu caráter *erga omnes*, havendo possibilidade de o autor de eventuais ações individuais

que versem sobre o mesmo assunto solicitar sua exclusão da ação coletiva, caracterizando efeito *opt out*.

Apesar das inovações e do poder doutrinário dos idealizadores do referido projeto, este se encontra estagnado junto ao Poder Legislativo, havendo pareceres pelo seu arquivamento definitivo.

2. Dos diferentes tipos de interesses tuteláveis em juízo

Existem, no ordenamento jurídico brasileiro, quatro tipos de interesses tuteláveis em juízo.

Os interesses individuais simples relacionam-se aos bens jurídicos e interesses violados de um único indivíduo ou de poucos reunidos em litisconsórcio, sem que haja impacto social na sentença judicial posteriormente prolatada. Como exemplo, tem-se um acidente de trânsito no qual somente se verificam danos patrimoniais. O condutor que trafegava corretamente pela via pública acionará o causador do dano, objetivando o pagamento das despesas com o conserto do automóvel. Como se verifica claramente, a solução deste litígio não gera reflexos ou interesses diretos para a sociedade.

As demais categorias de interesses abarcam os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, sobre os quais discorrer-se-á com maior detalhamento a seguir. Convém ressaltar que o advento do Código de Defesa do Consumidor trouxe, na redação do artigo 81, a conceituação dos três interesses citados acima, como forma de evitar que pormenores doutrinários impedissem ou dificultassem a efetiva tutela jurisdicional, como se observa abaixo:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum².

Os interesses difusos são caracterizados pela indeterminação dos titulares, inexistência de vínculo entre eles (aspecto subjetivo), bem como pela indivisibilidade do bem jurídico sobre o qual irá incidir a tutela jurisdicional (aspecto objetivo).

Assim, basta que uma única ofensa seja perpetrada contra um bem jurídico difuso para que sejam atingidos os direitos de todos os indivíduos. Logicamente, bastará uma única ação para que a eficácia da tutela jurisdicional tenha a mesma abrangência. Esta característica é denominada de “demanda molécula”, fazendo coisa julgada *erga omnes*.

A prática processual atual, infelizmente demonstra o triste cenário da atomização das demandas, pela redução da abrangência das ações, havendo sempre o risco de serem gerados julgados conflitantes, ampliando o sentimento de insegurança jurídica.

Já os direitos coletivos caracterizam-se como indivisíveis, de titularidade de grupos, classes ou categorias ligados entre si ou com a parte contrária por meio de relação jurídica base e anterior ao dano ou ameaça.

Diante deste conceito, conclui-se que os titulares são identificáveis. Desta forma, a coisa julgada terá efeitos *ultra partes*, ou seja, se uma categoria obtiver tutela em uma demanda coletiva, o resultado do julgado vinculará as demais categorias que se relacionem ao mesmo objeto da demanda.

Já os interesses individuais homogêneos unem pessoas em razão de origem comum. Tal comum pode ser remota ou imediata em relação à causa da lide. Desta forma, quanto mais remota a origem, menos homogêneos são os interesses.

3. Importância dos interesses difusos e coletivos

As ações coletivas têm a importância de evitar a propositura de inúmeras demandas idênticas, também denominadas de demandas átomo, as quais sobrecarregam o Poder Judiciário, além de gerarem insegurança jurídica, quando casos iguais são julgados de maneira diferente.

² BRASIL. Lei Nº 8.087 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm > Acesso em: 28/05/19

Entretanto, a prática demonstra que, ao invés de uma única ação coletiva, são ajuizadas milhares de ações individuais discutindo os mesmos temas,.

Uma possível solução seria a promoção e estímulo às ações coletivas, pois, com apenas uma única demanda, forma-se coisa julgada para todos os afetados pelo dano ou ameaça.

Vale ressaltar, ainda, que as inúmeras ações iguais acabam por desvirtuar o objetivo do ordenamento jurídico que tutelam os interesses coletivos, ao atomizar demandas que deveriam ser moleculares.

4. Do Ministério Público

4.1 – Introdução.

O Ministério Público, função essencial à Justiça, existe no ordenamento jurídico brasileiro desde 1890, oportunidade em que a lei 1050 organizou a instituição.

José Afonso da Silva traça interesse evolução histórica do Ministério Público, relacionando-a com a própria sucessão de constituições que já existiram no ordenamento jurídico brasileiro, ao dispor:

O Ministério Público vem ocupando lugar cada vez mais destacado na organização do Estado, dado o alargamento de suas funções de proteção de direitos indisponíveis e de interesses coletivos. A Constituição de 1891 não o mencionou, senão para dizer que um dos membros do Supremo Tribunal Federal seria designado Procurador-Geral da República, mas a Lei 1.030, de 1890, já o organizava como instituição. A Constituição de 1934 o considerou como órgão de cooperação nas atividades governamentais. A de 1946 reservou-lhe um título autônomo, enquanto a de 1967 o incluiu numa seção do capítulo do Poder Judiciário e a sua Emenda 1/69 o situou entre os órgãos do Poder Executivo. Agora a Constituição lhe dá o relevo de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis³.

Assim, com o advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público teve suas competências, antes basicamente restritas ao processo penal, expandidas, tornando-se a

³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22.ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n.39, de 19.12.2002). São Paulo: Malheiros, 2003. p.582

instituição defensora da sociedade e dos direitos indisponíveis, além do exercício da fiscalização da criação e aplicação da lei. O instrumento para tanto é a ação civil pública, prevista na lei 7374/1985.

4.2 – Princípios do Ministério Público.

De acordo com o artigo 127, § 1º, da Constituição, o Ministério Público é regido pelos princípios da unidade, indivisibilidade e da independência funcional dos seus membros.

Por unidade, entende-se que a instituição é única, sendo impossível que não sejam associadas as figuras do Promotor de Justiça e do próprio Ministério Público. Qualquer ato praticado pelo primeiro, desde que no exercício regular de suas funções, será considerado ato do segundo, por consequência lógica do princípio da unidade. Convém ressaltar que o referido princípio não deve ser confundido com a competência para atuar em determinados processos. Apesar de instituição única, o Ministério Público divide suas atribuições constitucionais para melhor tutelar os mais diversos interesses em juízo. Justificada está, portanto, a existência do Ministério Público Estadual, Federal, Militar e do Trabalho.

Já o princípio da indivisibilidade, consequência inequívoca do princípio da unidade, refere-se aos membros que compõem a instituição. Caso um Promotor de Justiça esteja impossibilitado de exercer suas funções, um colega seu será designado para acumular ambas as funções por tempo determinado. O fundamento social é que o Ministério Público não pode interromper suas atividades, independentemente do que ocorra no seu quadro funcional.

Por fim, o princípio da independência funcional garante ao Promotor de Justiça o desempenho de suas atribuições da melhor forma possível. Desta forma, é vedado que um membro do Ministério Público sofra pressões de quaisquer tipos, bem como tenha sua atividade vinculada a determinados preceitos, inclusive se estes forem emanados do Conselho Superior da instituição.

4.3 – Atribuições do Ministério Público

As atribuições do Ministério Público estão previstas nos arts. 127, *caput* e 129, ambos da Constituição Federal, que determinam, *in verbis*:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas⁴.

O maior problema decorre da interpretação do art. 129, inciso III, com a parte final do art. 127, *caput*, ambos da Constituição, uma vez que o primeiro confere ao Ministério Público a atribuição de zelar pelo patrimônio público, social e **outros interesses difusos e coletivos**, enquanto o segundo permite que o *parquet* tutele em juízo interesses individuais indisponíveis.

Sendo assim, surge a dúvida: A Constituição Federal é clara ao conferir ao Ministério Público a competência para tutelar os interesses difusos e coletivos. Entretanto, caberá ação civil pública proposta por Promotor de Justiça para a tutela dos interesses individuais homogêneos, à luz do mandamento constitucional da instituição?

⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**, Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28/05/19.

5. – Da tutela dos interesses individuais homogêneos pelo Ministério Público

A polêmica constitucional torna-se ainda mais complexa quando são analisados os ditames da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor, uma vez que ambos os diplomas legais ampliam as atribuições do Ministério Público, conferindo à instituição a legitimidade para tutelar em juízo os interesses individuais homogêneos, conforme se observa:

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único [definição legal de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos – complemento nosso], são legitimados concorrentemente:

I- o Ministério Público⁵.

Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990)⁶.

O Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo editou a súmula de número sete, interpretando de forma ampla as atribuições à instituição conferidas pela Constituição Federal, ao dispor:

O Ministério Público está legitimado à defesa de interesses individuais homogêneos que tenham expressão para a coletividade, como: a) os que digam respeito à saúde ou à segurança das pessoas, ou ao acesso das crianças e adolescentes à educação; b) aqueles em que haja extraordinária dispersão dos lesados; c) quando convenha à coletividade o zelo pelo funcionamento de um sistema econômico, social ou jurídico⁷.

⁵ BRASIL. **Lei Nº 8.087 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**, Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm> Acesso em: 28/05/19

⁶ BRASIL. Lei Nº 7.374 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências, Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347compilada.htm> Acesso em: 28/05/19

⁷ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: (Lei 7.347/85 e legislação complementar)**. 9.ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p.155-6

Alguns doutrinadores consideraram tal ampliação como inconstitucional, uma vez que a Carta Magna brasileira, segundo eles, apenas conferiu a legitimidade ao Ministério Público para a propositura de ações civis públicas buscando a tutela dos interesses difusos e coletivos.

Para exemplificar tal corrente, o excerto da processualista Ada Pellegrini Grinover é preciso ao abordar a questão:

“O art. 117 do Código de Defesa do Consumidor, ao ampliar a competência do Ministério Público no que toca à interposição de ação civil pública, legitimando-o a atuar postulando a proteção de direito individual homogêneo, peca por inconstitucionalidade, pois a Lei Maior só permite ao Ministério Público agir em defesa de interesses individuais indisponíveis (art. 127) e dos direitos difusos e coletivos (art. 219, inciso III)⁸.

Apesar do notório conhecimento jurídico da ilustre doutrinadora, chama a atenção que, em sua crítica ao Código de Defesa do Consumidor, tem-se claramente, na opinião da Professora Ada, que o Ministério Público não tem legitimidade para tutelar interesses individuais homogêneos em juízo, limitando-se à instituição a tutela dos interesses individuais indisponíveis. Entretanto, questão não abordada por ela ocorrerá no exemplo em que o interesse tutelado pelo *parquet* se referir a direitos individuais homogêneos e **indisponíveis**. Analisando-se o excerto da Professora Ada, tal situação criaria um paradoxo.

Doutrinador de igual quilate, Hugo Nigro Mazzilli elenca três possíveis entendimentos acerca da compatibilização das atribuições do Ministério Público com a tutela dos interesses individuais homogêneos, ao dispor:

Numa primeira linha, mais restritiva, afirmam seus defensores que a Magna Carta não deu legitimidade ao Parquet para defender os interesses individuais homogêneos; na segunda linha, ampliativa, “permite ao Ministério Público ajuizar ação coletiva para zelo de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, não só em matéria atinente às relações de consumo, mas também em qualquer outra área que envolva interesses transindividuais; na terceira linha, os interesses

⁸ GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Ação Civil Pública e a defesa de interesses individuais homogêneos**. Revista de Direito do Consumidor, n. 5, São Paulo.

individuais homogêneos só serão tutelados pelo Parquet quando for de conveniência da sociedade como todo⁹.

Filiando-se à terceira interpretação por ele elencada, Hugo Nigro Mazzilli aborda de maneira didática a espinhosa questão posta em debate, ao interpretar sistematicamente as diversas normas que se referem aos interesses individuais homogêneos.

Segundo o autor, o Código de Defesa do Consumidor confere ao Ministério a legitimidade para tutelar interesses individuais homogêneos. Entretanto, por mandamento constitucional, tem-se que ao *parquet* caberá a tutela dos direitos individuais indisponíveis e dos interesses sociais.

Assim, caberá ao Ministério Público a tutela dos interesses individuais homogêneos sempre que o caso concreto envolver direitos indisponíveis. Exemplificando, os direitos à vida, saúde e educação são indisponíveis. Logo, haverá legitimidade para que o Promotor de Justiça pleiteie, respectivamente: a) O mandamento judicial para que um plano de saúde faça um procedimento de saúde urgente para um dos seus filiados; b) A imposição da obrigação ao Estado e Município concederem medicamento específico a pessoa determinada; c) A condenação do Município a disponibilizar vaga em escola pública do ensino fundamental a aluno que teve seu direito à matrícula negado pela Secretaria Municipal de Educação.

O entendimento de Hugo Nigro Mazzilli encontrou forte amparo jurisprudencial.

Um exemplo é o julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1328270/MG, na qual o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a legitimidade do Ministério Público para requerer medicamentos, **ainda que para uma única pessoa**, uma vez que o direito à vida é indisponível:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FORNECIMENTO DE MEDICAÇÃO. DIREITO INDIVIDUAL INDISPONÍVEL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DE INTERESSES OU DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. CONFIGURAÇÃO. PRECEDENTE DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 18ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo:Saraiva, 2005, pgs. 96-98

1. **"O Ministério Público possui legitimidade para defesa dos direitos individuais indisponíveis, mesmo quando a ação vise à tutela de pessoa individualmente considerada"** (EREsp 819.010/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, Rel. p/ acórdão Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, Primeira Seção, DJe 29/9/08). [grifo nosso]
2. Agravo regimental não provido¹⁰.

Convém ressaltar que em razão dos intermináveis recursos das Procuradorias Municipais, Estaduais e Federal questionando a legitimidade do Ministério Público, o Supremo Tribunal Federal considerou a questão como apresentando repercussão geral nos autos do Recurso Extraordinário 605.533-MG. Entretanto, a questão ainda não foi julgada.

Outro caso interessante ocorreu no julgamento do Recurso Especial nº 1099634/RJ, no qual o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a legitimidade do Ministério para ajuizar ação civil pública visando sanar a ilegalidade enfrentada por alguns consumidores que não dispunham de meios para acessar os créditos existentes no bilhete eletrônico por eles utilizado no transporte público, uma vez que o direito à informação adequada dos consumidores é indisponível:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSO ESPECIAL. TRANSPORTE PÚBLICO. SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RELAÇÃO DE CONSUMO. VIOLAÇÃO DO DIREITO BÁSICO DO CONSUMIDOR À INFORMAÇÃO ADEQUADA.

1. A ausência de decisão acerca dos dispositivos legais indicados como violados impede o conhecimento do recurso especial. Súmula 211/STJ.
2. Os embargos declaratórios têm como objetivo sanear eventual obscuridade, contradição ou omissão existentes na decisão recorrida.
Inexiste ofensa ao art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem pronuncia-se de forma clara e precisa sobre a questão posta nos autos, assentando-se em fundamentos suficientes para embasar a decisão, como ocorrido na espécie.
3. O Ministério Público tem legitimidade ativa para a propositura de ação civil pública que visa à tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, conforme inteligência dos arts. 129, III da Constituição Federal, arts. 81 e 82 do CDC e arts. 1º e 5º da Lei 7.347/85.
4. A responsabilidade de todos os integrantes da cadeia de fornecimento é objetiva e solidária. Arts. 7º, parágrafo único, 20 e 25 do CDC.

¹⁰ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no REsp 1328270/MG**, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/08/2012, DJe 05/09/2012.

5. A falta de acesso à informação suficiente e adequada sobre os créditos existentes no bilhete eletrônico utilizado pelo consumidor para o transporte público, notadamente quando essa informação foi garantida pelo fornecedor em propaganda por ele veiculada, viola o disposto nos arts. 6º, III e 30 do CDC.
6. Na hipótese de algum consumidor ter sofrido concretamente algum dano moral ou material em decorrência da falta de informação, deverá propor ação individual para pleitear a devida reparação.
6. Recurso especial parcialmente provido¹¹.

Se é pacífico o entendimento da legitimidade do Ministério Público acerca da tutela dos interesses individuais homogêneos indisponíveis, em relação aos interesses individuais homogêneos disponíveis, Hugo Nigro Mazzilli entende que, em consonância ao mandamento constitucional presente no art. 127, da Carta Magna, o *parquet* apresenta legitimidade somente nos casos em que a questão posta em juízo apresente relevância social.

Novamente, o entendimento do ilustre doutrinador apresentou forte amparo nas decisões e acórdãos prolatados pelo Poder Judiciário brasileiro.

No julgamento do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 1249559/RJ, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a legitimidade do Ministério para ajuizar ação civil pública visando questionar a cobrança abusiva realizada por uma fornecedora de gás, uma vez que tal serviço público apresenta forte interesse social envolvido no deslinde da questão:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. FORNECIMENTO DE GÁS. INDEFERIMENTO DE PEDIDO DE PRODUÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL E PERICIAL. ANÁLISE DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS. SÚMULA 83/STJ. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. O Tribunal de origem, no presente caso, manteve decisão proferida pelo Juízo singular que entendeu, diante do princípio do livre convencimento do juiz, ser desnecessária a produção de prova testemunhal e pericial. A análise da pretensão da recorrente, consubstanciada em tese contrária, revela-se inviável em sede de recurso especial, a teor do disposto na Súmula 7/STJ.
2. As ações que versam acerca de interesses individuais homogêneos participam da ideologia das ações difusas, como a ação civil pública. A despersonalização desses

¹¹ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1099634/RJ**, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 08/05/2012, DJe 15/10/2012.

interesses ocorre na medida em que o Ministério Público não veicula pretensão pertencente a um direito individual, mas pretensão de natureza genérica, que, por via de prejudicialidade, resta por influir nas esferas individuais.

3. O Ministério Público possui, como função institucional, a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos, que é o caso da presente ação, podendo se observar dos autos do inquérito civil a existência de centenas de reclamações relativas à cobrança abusiva promovida pela concessionária de gás, nos termos dos arts. 129, inciso III, da Constituição Federal e 25, inciso IV, letra a, da Lei 8.625/93. [grifo nosso]

4. "O Ministério Público ostenta legitimidade para a propositura de Ação Civil Pública em defesa de direitos transindividuais, como sói ser a pretensão de emissão de faturas de consumo de energia elétrica, com dois códigos de leitura ótica, informando de forma clara e ostensiva os valores correspondentes à contribuição de iluminação pública e à tarifa de energia elétrica, ante a ratio essendi do art. 129, III, da Constituição Federal, arts. 81 e 82, do Código de Defesa do Consumidor e art. 1º, da Lei 7.347/85" (REsp 1.010.130/MG, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJ de 24/11/10).

5. Agravo regimental não provido¹².

Já no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial 1113844/RJ, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a legitimidade do Ministério para ajuizar ação civil pública visando questionar a abusividade das cláusulas previstas em contrato de adesão elaborado por empresa que explora os serviços de concessão de lotes e jazigos em cemitério, em razão do interesse social envolvido:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO FUNERÁRIO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. PRESCRIÇÃO. FUNDAMENTO INATACADO. COISA JULGADA. IDENTIDADE DE CAUSAS. SÚMULA Nº 7/STJ.

1. Esta Corte firmou entendimento de que o Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública para reconhecimento da abusividade de critérios de reajuste das obrigações previstas em contrato de adesão estipulado por empresa que explora os serviços de concessão de lotes e jazigos em cemitério.

2. A ausência de impugnação dos fundamentos do acórdão recorrido, mormente quanto à prescrição, enseja o não conhecimento do recurso, incidindo o enunciado da Súmula nº 283 do Supremo Tribunal Federal.

¹² SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no Ag 1249559/RJ**, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/12/2011, DJe 02/02/2012.

3. Inviável a pretensão de desconstituir as premissas fáticas delineadas pela instância ordinária quanto à identidade entre a causa de pedir constante destes autos e a apresentada na demanda anterior (Súmula nº 7/STJ).

4. Agravo regimental não provido¹³.

Para salientar a necessidade do interesse social, interessante é o julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial 1129675/GO, no qual o Superior Tribunal de Justiça considerou o Ministério Público como parte ilegítima para requerer o complemento do valor da indenização pago a menor pelo DPVAT, uma vez que, em tão questão, inexistia interesse social relevante, caracterizando, apenas, interesse de pessoa certa e determinada:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AUSÊNCIA. DPVAT. DIREITOS INDIVIDUAIS DISPONÍVEIS. SÚMULA N. 470 DO STJ.

1. O Ministério Público carece de legitimidade para, em substituição às vítimas de acidentes, pleitear o ressarcimento de indenizações devidas pelo sistema do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais - DPVAT, pagas a menor. Incidência da súmula 470/STJ.

2. Direitos individuais identificáveis e disponíveis, cuja defesa é própria da advocacia privada.

3. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO¹⁴.

6 – Conclusão

Os direitos difusos e coletivos e os interesses individuais homogêneos encontram proteção na Constituição Federal, bem como no Código de Defesa do Consumidor, na Lei da Ação Civil Pública, bem como na Lei de Ação popular. Entretanto, alguns questionamentos acerca da legitimidade ativa processual de determinados atores podem gerar a inefetivação de direitos.

Em que pesem os posicionamentos doutrinários contrários, tem-se que os artigos 127 e 129, ambos da Constituição Federal, os quais elencam as atribuições do Ministério Público, devem ser interpretados sistematicamente, para que não hajam incongruências no ordenamento jurídico brasileiro.

¹³ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no REsp 1113844/RJ**, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 02/08/2012, DJe 09/08/2012

¹⁴ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no REsp 1129675/GO**, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 14/02/2012, DJe 24/02/2012

Assim, o Ministério Público é parte legítima para propor ações civis públicas visando a tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, desde que, neste último caso, sejam discutidos direitos indisponíveis ou, se disponíveis, que caracterizem questão de interesse social.

7 – Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988, Brasília. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28/05/19.

BRASIL. **Lei Nº 7.374 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências**, Brasília. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347compilada.htm> Acesso em: 28/05/19.

BRASIL. **Lei Nº 8.087 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**, Brasília. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm> Acesso em: 28/05/19.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Ação Civil Pública e a defesa de interesses individuais homogêneos**. Revista de Direito do Consumidor, n. 5, São Paulo.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: (Lei 7.347/85 e legislação complementar)**. 9.ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p.155-6.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 18ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo:Saraiva, 2005, pgs. 96-98.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22.ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n.39, de 19.12.2002). São Paulo: Malheiros, 2003. p.582.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no REsp 1113844/RJ**, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 02/08/2012, DJe 09/08/2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no REsp 1129675/GO**, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 14/02/2012, DJe 24/02/2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no Ag 1249559/RJ**, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/12/2011, DJe 02/02/2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no REsp 1328270/MG**, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/08/2012, DJe 05/09/2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1099634/RJ**, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 08/05/2012, DJe 15/10/2012.

Submetido em 15.09.2020

Aceito em 21.09.2020